

学校编码: 10384
学号: X2009136024

分类号_____密级_____
UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

餐桌污染治理在实践中的问题及反思
——基于福建省治理餐桌污染的分析

**The Problems and Reflections of Table Pollution in Practice:
Based on the Analysis of Table Pollution Governance in Fujian**

陈素娟

指导教师姓名: 雷艳红 副教授
专 业 名 称: 公共管理 (MPA)
论文提交日期: 2015 年 4 月
论文答辩日期: 2015 年 5 月
学位授予日期:

答辩委员会主席: _____
评阅人: _____

2015 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

漆亮亮	副教授
谭 筑	副区长
陈章干	教 授

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

2013年成立的国家食品药品监督管理总局旨在对全国食品安全和药品的生产、流通、消费环节的安全性及有效性实施统一有效的监督管理。本文认为，机构改革只是食品安全监管的一部分，更重要的是，完善改革的配套措施。本文从福建省餐桌污染治理入手，分析我国食品安全监管的实际状况，指出当前我国食品安全监管主要是政府主导下形成的综合协调、上下左右联动、依法监管、加强源头控制等制度，而存在的问题主要在于食品经营准入门槛较低，行政许可制度落实不到位；两项制度落实受限，商品信息溯源系统推行困难；快速检测精确度较低，法检周期较长，过程不公开等，而造成问题的原因主要在于食品安全问题的出现具有一定的客观必然性；食品安全相关法律法规不健全；食品安全监管体制不健全、不顺畅；食品监管部门组织资源配置不足等。本研究旨在通过对福建省餐桌污染治理工作实际分析的基础上，找到提升食品安全监管水平的有效途径，为中国食品安全构建更加有效的监管体系提供参考和依据。

本文认为当前中国虽然通过组建国家食品药品监督管理总局等方式，加大了食品安全监管，但是这种大部制改革只是食品安全工作中的一部分，还需要更多的配套措施的配合。因此，需要对食品安全监管在实践中的问题进行针对性的分析和反思，以便更好地保证广大消费者的饮食安全、维持市场经济的稳定发展，并且推进政府的公共管理水平的不断提升。为此，本文运用多中心治理理论为支撑，提出了针对餐桌污染形成多元主体治理结构的思想。从而在对我国食品安全监管现状进行反思的基础上，建议从政府、食品生产经营者、社会组织以及消费者等全方位推动我国食品安全监管工作深入发展。

关键词：餐桌污染；食品安全；监管

Abstract

China Food and Drug Administration in 2013 aims to set up national food safety and drug manufacturing, distribution, unified and effective supervision and management of the safety and effectiveness of consumer segments. This paper argues that institutional reform is only part of the food safety regulation, more importantly, the complete set of reform measures. From the table pollution Fujian Province, analyzes the actual situation of China's food safety supervision, noting that the current food safety supervision is comprehensive coordination of China's major government-led formation, down about linkage, supervision according to law, strengthen the source control system, and the existence of The main problem is that the food business access threshold is low, the implementation of administrative licensing system is not in place; the implementation of the two systems is limited, commodity information traceability system implementation difficulties; rapid detection precision is low, the longer the law review cycle, the process is not public, etc. The main cause of the problem is that food safety problems arise with a certain objective necessity; food safety laws and regulations are not perfect; food safety regulatory system is not perfect, is not smooth; inadequate food regulatory authorities organize the allocation of resources. This study was designed based on the actual table pollution control work on the analysis of Fujian Province, to find an effective way to improve the food safety regulatory standards and build a more effective regulatory system for Chinese food safety to provide reference and basis.

This paper argues that although the current through the formation of Chinese State Food and Drug Administration and other ways to increase food safety supervision, but that most of the reform is only part of the food safety work, but also with additional supporting measures. Therefore, the need for food safety regulatory issues in practice targeted analysis and reflection, in order to better ensure the food safety of consumers, to maintain a stable development of the market economy, and

promote the government's rising levels of public administration. In this paper, the use of multi-center governance theory as the support, proposed the idea of forming a multi-principal governance structure for table pollution. So on the basis of the regulatory status of food security of our reflection on the proposal from the government, food producers and traders, as well as consumer and other social organizations to promote China's comprehensive food safety control in-depth development.

Key words: Table Pollution; Food Safety; Supervision

目 录

一、导论.....	1
(一) 研究缘起	1
(二) 研究回顾	3
(三) 研究思路与方法	7
二、相关概念与理论	10
(一) 相关概念界定	10
(二) 多中心治理理论	13
三、餐桌污染治理的理论构建	16
(一) 餐桌污染多元主体治理理论的基本框架	16
(二) 餐桌污染多元主体治理理论的运行机制	18
四、福建省餐桌污染治理的案例分析	23
(一) 福建省餐桌污染治理的现状	23
(二) 福建省餐桌污染治理存在的问题	25
(三) 福建省餐桌污染治理存在的问题的原因分析	29
五、餐桌污染治理的建议	35
(一) 政府部门应强化其行政监管和公共服务责任	35
(二) 食品生产经营者应强化道德诚信和企业社会责任	39
(三) 社会组织应强化公共管理和社会监督责任	40
(四) 消费者及时更新食品安全防范意识	43
(五) 建立消费者组织、中介组织、企业和政府间相互沟通的管理机制 ..	44
六、结论	46
参考文献	47

Table of Contents

I Inroduction.....	1
1.Origin Research.....	1
2.Research Review	3
3.Research Ideas and Methods	7
II Related Concepts and Theories	10
1.Related Concepts.....	10
2.Polycentric Governance Theory	13
III Theoretical Constructs Table Pollution	16
1.The Basic Framework of Multiple Subjects Table Pollution Control Theory	16
2.Mechanism Table Pollution Control Theory of Multiple Subjects.....	18
IV Case Table Pollution in Fujian Province.....	23
1.Pollution Situation of Fujian Table	23
2.Table Pollution Problems in Fujian Province.....	25
3.The Reason the Table Pollution Problems in the Analysis of Fujian Province.....	29
V Recommend Dining Pollution Control.....	35
1.Government Departments Should Strengthen Its Administrative Supervision and Public Service Obligation	35
2.Food Producers and Traders Should Strengthen Moral Integrity and Corporate Social Responsibility	39
3.Society Organizations Should Strengthen Supervision of Public Administration and Social Responsibility	40
4.Consumer Awareness of Food Safety Update.....	43
5.Establish a Management Mechanism between Consumer Organizations, Intermediary Organizations, Businesses and Governments to Communicate with Each Other	44
错误！未找到引用源。 Conclusion	46
References	47

一、导论

（一）研究缘起

改革开放的不断深化和市场经济的日益繁荣，促使人们在享有更多物质文明的基础上，对食品安全有了更高的要求。企业“以次充好”等机会主义行为造成的“餐桌污染”成为我国当前发展中非常突出的问题。此类食品安全问题，不仅不符合当前人民群众在食品安全上更高的要求，更对人民群众的生命健康带来直接的、甚至是致命的伤害。餐桌污染相对于其他污染更具有隐藏性，往往难以直接辨析。从本质来看，餐桌污染是食品中存在的农药等残留、违法添加的非食用物质以及滥用食品添加剂等原因造成的，会对食用人员的健康造成不利影响，还可能会产生威胁生命的严重后果。所以，推动餐桌污染治理的深入和发展有着非常明显的现实意义。随着我国现代化进程的不断深入，食品安全以及由此展开的对餐桌污染的治理引起了我国社会各界的广泛关注。

进入 21 世纪，一系列食品安全事件（如苏丹红、三鹿奶粉、瘦肉精、塑化剂等）的频频发生引起了民众对食品安全问题的关注。“早晨，两根地沟油油条，一个苏丹红咸蛋，冲杯三聚氰氨奶；中午，瘦肉精猪肉炒农药韭菜，人造鸡蛋卤注胶牛肉，加一碗石蜡翻新陈米饭，泡壶香精茶叶茶；晚上，一条避孕药鱼，尿素豆芽，开瓶甲醇勾兑酒，吃一个染色馒头。”这是流传于互联网上的一段调侃式的文字，但细细品味，却不难发现，我们经历过或者正在经历着。餐桌污染成了老百姓最为担心的问题。人们已经禁不住要问：在中国，我们还能吃什么？这些事件的出现，暴露出客观存在的突出问题，那就是食品安全监管存在不足。尽管有《食品安全法》保驾护航，但是，出现这么多的不安全食品，说明在监管方面存在漏洞。具体表现在：食品标准体系不健全、行政执法力度不够、检测机构资源配置不合理等方面。比如，“地沟油”事件，我们知道“地沟油”与食用油是存在很大差别的，地沟油是含有毒素的，一旦食用将会给人体造成不可估量的危害，引起食物中毒，甚至是致癌。但是，销售“地沟油”可以获得巨大的利润，促使商家不顾消费者的健康而进行生产销售。市场中存在“地沟油”，最大的问题还是监管过程中的漏洞。

为了消除监管过程中的漏洞，在 2013 年，国务院根据最新的中共十八届三中全会的精神以及新一轮的机构改革“三定”方案，重新组建起国家食品药品监督管理总局。把原先属于国家食安办的综合协调职能、国家食品药品监管局在餐饮服务环节、国家质量监督检验检疫总局在生产加工环节、国家工商行政管理总局在流通环节对食品安全的监督管理职能予以统筹整合，一起归入到新成立的国家食品药品监督管理总局。这样，新成立的国家食品药品监督管理总局成为针对食品安全和药品开展统一全面监管的主要管理主体。同时，组建国家食品药品监督管理总局，主要负责食品供应的每一个环节的无缝隙监管，对于食品安全监管大部制改革是具有历史转折性的重大意义。但是机构改革只是其中的一部分，更多的在于需要完善改革的配套措施。因此，我们仍然需要对食品安全监管在实践中的问题进行分析和反思，从而保证广大消费者的饮食安全、维持市场经济的稳定发展以及推进政府的公共管理职能。

问题是，食品安全问题不仅仅是一个科学问题，同时也是一个集法律、政治、经济、社会、伦理等于一身的综合而又复杂的交叉性问题。由于受传统的政府和市场二分法的影响，在思考和解决食品安全问题时，常常直接想到的是政府和市场，抑或二者的互补结合。但是，国内外政府失灵和市场失灵的例子提醒我们，仅是依靠政府管理和市场调控并不能完全解决食品安全这一复杂难题。正如文森特·奥斯特罗姆（1996）所云：“不只是扩大和健全官僚机构是重要的方式，还可以采取别的形式来生产和供应公益性产品或服务。官僚机制虽然不可或缺，可是如果仅仅依靠这种方式并不能完全支持公共服务经济的运转。在一定的条件下，这个领域的供应也可以超越政府范围的传统界限，而是利用企业共同协作来完成。”所以，人们开始探寻新的解决路径。

20 世纪 90 年代之后兴起的多中心治理理论，为政府和市场以及公共私人部门之间的关系处理形成了新的思路，主要主张各类社会机构或个体可以按照一定的方式结合在一起共同承担公共事务，负责公共供给。我国当前越来越多的食品安全事故也引起了我国学术界的关注，并取得了一些研究成果，但绝大多数专家学者是从健全行政体制和完善市场机制的角度来分析的，没能跳出政府与市场二分法的思维惯性。而基于多中心治理理论，从食品安全监管主体的多中心或多元参与进行探析的，在一定程度上和前任的研究思路有所创新。

本文将多中心理论运用于福建省餐桌污染治理，在一定程度上对我国食品安全监管理论进行补充，跳出了传统低效的食品安全监管思想和框架，从这一领域监管工作的内在规律出发，对现阶段食品安全工作进行有益探讨。

（二）研究回顾

1. 国外研究回顾

全球各地频频发生的食品安全事件，使得食品安全问题成为各国政府和学术界关注的热点，有关食品安全的文献主要从经济学的市场失灵与信息不对称、公共行政学的政府管理等角度切入。

（1）从市场失灵的角度进行研究：

市场失灵的核心表现为信息不对称，具体而言，包括：

一类是买卖双方的信息不对称。阿克洛夫（1970）分析了在买卖双方信息不对称的情况下，质量信号会出现一定程度的扭曲，会带来市场失灵现象的发生，针对“次品”市场进行的研究结果显示，当卖方掌握了产品的质量信息而买方缺少这类信息的环境里，逆向选择就会占据市场，从而导致质量好的产品从该市场被驱逐出去，留在市场中的是质量不好的产品。美国学者安特尔根据买卖双方获得信息的对称情况将食品质量安全信息划分为两个类型。而尼尔逊则主要根据信息获取的不同将产品归类为搜寻品、经验品和信用品。在信用品市场上极度的信息不对称使消费者将面临着严重的健康和安全风险，即商品安全问题。

另一类是政府信息的不对称。由于食品安全领域存在着严重的信息不对称，国外从多个角度对其进行了研究与探索，探寻一种能够解决这一问题的合理机制。Adamsce（1991）选择了部分发达国家作为对象进行了分析，指出欧盟在这方面所做的工作对于恢复消费者的食品安全信心所起的积极作用。Alexandral（1973）则是以政府传递信息的相关情况为对象展开了探讨，并得出结论认为信息发布的相关政府部门之间没有形成良好的交流和协调，容易造成信息之间出现矛盾。

（2）政府管理的角度

玛丽恩·内斯特尔（2004）将食品安全问题描述为政治领域的一种具有代表性的现象，主要是考虑到这类问题关联了政府的监管、政策制定以及由此带来的利益分配问题。Antle（1999）提到可以模拟和衡量食品安全监管成本收益的总体策略。在监管成本方面，他提出了一种分析框架用以量化法定监督成本的制定和执行标准，还讨论了目前成本收益信息的使用情况和局限，为今后研究量化食品安全成本收益指出了方向。这些研究表明，成功的餐桌污染治理必须以利益为基点，将信息发布作为调整利益、改变利益内涵的突破口，因为信息发布必然牵涉到利益——监管部门的利益、食品生产商的利益。透明的信息发布机制所起的作用是保护合法守规的食品生产商，而不透明的信息发布机制则会导致劣币驱逐良币。而合作的作用则在于，提高信息收集能力，构筑互信机制。Adrie（2005）认为，要实现各个食品监管部门的充分合作才能保证监管体系的有效性，而建立合作的主要条件是：管理思路一致；互信；加强对外沟通；透明度；脱离行政干预等。以上各种因素发生变化都可能导致食品安全监管体制的失灵。

2. 国内研究回顾

关于食品安全概念与内涵研究，周应恒（2013）主要将这类风险的主要特征进行了总结，认为保证食品安全并不等同于要求这一领域的安全风险被完全避免，而是需要国家和食品生产者提供一种达到必要水准的保证，在该类问题还没有爆发的情况下尽可能减少风险。并且周应恒还指出，食品安全的内涵具有相对性与动态性的特征。会因为地点、时间等因素的区别，需要相对应的判断标准，也就是说，标准也要根据实际动态变化。

我国在食品安全监管方面的分析，视角较为广泛。

（1）从经济学角度进行的研究：颜海娜、聂勇浩（2009）主要从新制度经济学相关理论和交易费用的思想，讨论了不同政府部门在食品安全管理上的协同运作的问题。汪普庆、周德翼（2008）则主要采取了产权理论作为出发点，针对现阶段已经形成的监管体制存在的主要问题进行了定位和讨论，认为要逐步朝着一体化的方向来构建更加有效的监管模式。

（2）从法学角度进行的研究：肖艳辉、刘亮（2009）从组织法的角度提出首先要进一步健全行政组织法体系，并利用法律建设成果作为基础，将食品安

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”. Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库